Die Maßnahmen des Mieterschutzes während der Kriegs- und Nachkriegszeit.

Eine sozial-politische Untersuchung.

*

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Vereinigten Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg.

Vorgelegt von

Werner Magdeburg

aus

Marienhagen (Kr. Saatzig i. P.)

Referent: Prof. Dr. Wolff.

Auszug.

1 · 9 · 2 · 4

Einleitung.

Begriffsbestimmung und Abgrenzung des Themas.

Die Zunahme und das Anwachsen der Städte geht in Deutschland Hand in Hand mit dem Uebergang vom Flachbau zum Hochbau, wodurch ein stets wachsender Anteil der Bevölkerung aus der Eigentümerwohnung in die Mietwohnung abgedrängt wird.

Die Mieterfrage als Problem der Sicherung des Besitzes der innehabenden Wohnung in Verbindung mit der Zwangsregulierung der Mietpreise tritt als Folgewirkung des Weltkrieges auf.

Die in diesem Zusammenhang bis zum Inkrafttreten des Reichsmietengesetzes getroffenen behördlichen Maßnahmen in ihrer Entwicklung und ihrem sozialpolitischen Gehalte zu untersuchen, ist Gegenstand nachfolgender Arbeit.

1. Teil.

Die allgemeinen wirtschaftlichen und rechtlichen Voraussetzungen des Mieterschutzes.

I. Abschnitt.

1. Das Verhältnis zwischen Eigentümer- und Mietwohnung.

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts war in allen deutschen Großstädten die Eigentümerwohnung auf weniger als 25% der Gesamtzahl der Wohnungen zurückgedrängt.

2. Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Wohnungsmietwesens.

Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Wohnungsmietwesens ist aus den Bestimmungsfaktoren des Mietpreises ersichtlich, die die Arten der Kapitals- bezw. Vermögens- und Einkommensbildung erkennen ließen.

Der Mietaufwand im Reich vor dem Kriege ist auf 5 Milliarden Mark anzusetzen.

3. Die soziale Bedeutung des Wohnungsmietwesens.

Rund vier Fünftel des Reichsmietenaufkommens waren von den unteren und mittleren Einkommensgruppen der Bevölkerung aufzu-

bringen, die durchschnittlich 20—25 % des Einkommens für die Miete verwandten.

II. Abschnitt.

Die rechtliche Stellung der Mieter.

1. Das Mietrecht des B. G. B.

2. Formularmietverträge.

Während das B. G. B. versucht, Licht und Schatten zwischen Mieter und Vermieter gleichmäßig zu verteilen, haben die Haus- und Grundbesitzerorganisationen mit Erfolg versucht, das gesetzliche Mietrecht zum Teil ganz erheblich durch gedruckte Mietformulare zu ungunsten der Mieter abzuändern, sodaß letztere oft völlig auf den guten Willen ihres Vermieters angewiesen waren.

2. Teil.

Rechtliche Maßnahmen zum Schutze der Mieter bis zu den Mieterschutzverordnungen.

Allgemeines.

Die Mietzahlungsschwierigkeiten wegen Minderung oder Unterbrechung der Erwerbstätigkeit infolge des Kriegsausbruches setzten den Mieter der Gefahr der fristlosen Kündigung, besonders nach den Formularverträgen, sowie dem Vermögensverlust durch Pfandrecht u. ä. aus.

I. Abschnitt.

Rechtliche Maßnahmen zugunsten der Mieter im allgemeinen.

Der rechtliche Schutz der Schuldner im allgemeinen als Mieterschutz durch

a) die Verordnung des Bundesrats über die gerichtliche Bewilligung von Zahlungsfristen (7. 8. 1914; 20. 5. 1915; 8. 6. 1916).

Die Notverordnungen für den Schuldnerschutz enthalten die ersten Bestimmungen zum Schutze der Mieter. Durch die Möglichkeit der gerichtlichen Bewilligung von Zahlungsfristen und die gerichtliche Einstellung der Zwangsvollstreckung in das Vermögen wurde das außerordentliche Kündigungsrecht des Vermieters wegen Mietrückstandes beschnitten.

b) Die Verordnung des Bundesrats über die Folgen der nichtrechtzeitigen Zahlung einer Geldforderung (18. 8. 1914; 20. 5. 1915; 8. 6. 1916).

Noch weitergehend war der Schutz gegen die Folgen des Zahlungsverzugs.

II. Abschnitt.

Rechtliche Maßnahmen zugunsten der Kriegsteilnehmer im besonderen.

1. Der Rechtsschutz der Kriegsteilnehmer als erhöhter Mieterschutz (4. 8. 1914; 14. 1. 1915).

Den Kriegsteilnehmern wurde ein besonderer prozessualer Schuldnerschutz gewährt. Während die Forderung bestehen blieb, konnte bei Mietstreitigkeiten Klage auf Zahlung der Miete, Räumung der Wohnung, Schadensersatz u. a. nicht angebracht werden.

2. Gesetz betr. das Kündigungsrecht der Hinterbliebenen von Kriegsteilnehmern. (7. 10. 1915).

Obiges Gesetz stellt die erste Mieterschutzbestimmung als solche dar. Es erwies sich zur Vermeidung von Härten als notwendig; es berechtigte die Kriegshinterbliebenen des Mieters, das Vertragsverhältnis trotz entgegenstehender Vereinbarungen zum ersten zulässigen gesetzlichen Termin zu kündigen.

III. Abschnitt.

Der Mieterschutz auf Grund des § 4 des Gesetzes über den Belagerungszustand vom 4. 6. 1851.

Dieser Paragraph ist vielfach Quelle des Mieterschutzes durch militärische Kommandostellen geworden. Gründe militärischer Sicherheit sowohl wie sozialer Geist der Verordnungsgeber sind für seine Anwendung zu Gunsten der Mieter maßgebend gewesen.

Die auf dieser Grundlage getroffenen Maßnahmen stellen im wesentlichen durch Beschränkungen von Mietsteigerungen und Kündigungen eine Anticipation der späteren reichsrechtlichen Mieterschutzverordnungen dar, oder gehen hierüber sogar hinaus.

IV. Abschnitt.

Die Bedeutung der rechtlichen Schutzmaßnahmen.

1. Die Notwendigkeit ergänzender Maßnahmen.

Die Schuldnerschutzbestimmungen vermögen auf die Dauer eine befriedigende Lösung nicht zu schaffen, vor allem, weil sie der wirtschaftlichen Lage der Mieter nicht immer gerecht werden. Sie gewähren nur eine Stundung derart, daß bei ungenügender Kriegsunterstützung die Verschuldungsgefahr namentlich für die Kriegsteilnehmermieter bevorstand. Hieraus und aus der Aufgabe, den Vermieter möglichst davor zu bewahren, seine Mieträume unentgeltlich zu überlassen, ergaben sich Forderungen, die der wirtschaftlichen Verknüpfung von Mieter, Hausbesitzer und Hypothekengläubiger Rechnung zu tragen bestrebt waren.

2. Mieterschutz und Hausbesitz.

Die vielfach hohe Verschuldung bezw. Ueberschuldung des Hausbesitzes ließ angesichts der tatsächlichen und noch zu erwartenden Mietausfälle Wohnungskrisengefahren weit ausgreifender Art sehr naherücken.

3. Die Einwirkung der Kriegsverhältnisse auf die Mieteinnahmen.

In den ersten Kriegsmonaten sind die Hauseigentümer, einmal infolge Einkommenausfalls der Mieter, dann infolge Zunahme der Leerwohnungen, z. T. ganz erheblichen Rückgängen an Mieteinnahmen ausgesetzt gewesen.

V. Abschnitt.

Maßnahmen zugunsten des Hausbesitzes als Ergänzung des Mieterschutzes.

Zum Schutze des Hauseigentümers erwies sich eine Zahlungsfristverlängerung über das Maß des allgemeinen Schuldnerschutzes hinaus als unabweisbar notwendig.

3. Teil.

Wirtschaftliche Maßnahmen zum Schutze der Mieter.

Allgemeines.

Gleichsam den integrierenden Bestandteil der mehr negativen Charakter tragenden rechtlichen Maßnahmen zum Schutze der Mieter bilden die positiven wirtschaftlichen in Gestalt der Mietunterstützungen, Kredithilfe und Krediterleichterungen.

I. Abschnitt.

Die kommunalen Mietunterstützungen.

1. Die Unterstützungen als besondere Mietbeihilfen oder als Abzüge von den gemeindlichen Zuschüssen zur Reichskriegsunterstützung.

Je länger je mehr sahen sich die Gemeinden genötigt, Mietunterstützungen zu gewähren.

2. Die Unterstützungsempfänger.

Die Zahlung der Mietbeihilfen erfolgte in erster Linie zugunsten der Kriegsteilnehmerfamilien. In manchen Orten ist der Kreis der Empfänger aber weiter gezogen worden.

3. Die Organisation der Mietunterstützungen.

4. Grundsätze der Bemessung der Höhe der Unterstützungen und Bedingungen.

Die Unterstützungen wurden zumeist mit Hilfe bereits bestehender Wohlfahrtsorganisationen zugeleitet. Läßt das Verfahren der Vertei-

lung und Bemessung der Unterstützungen wohl gewisse Grundsätze erkennen, so ist es doch außerordentlich vielgestaltig.

5. Gemeindliche Mietunterstützungen zur Zahlung von Hypothekenzinsen.

In ländlichen Bezirken sind auch Kleinhauseigentümern Unterstützungen obiger Art zur Abdeckung der Hypothekenzinsen gewährt worden.

II. Abschnitt.

Ergänzungsmaßnahmen für den Hausbesitz durch Kredithilfe.

1. Kreditverlängerung seitens der Realkreditinstitute.

Die Mietunterstützungsaktionen wurden in wirksamer Weise zugunsten des Hausbesitzers durch Kreditverlängerung unter entgegenkommenden Bedingungen seitens der Realkreditinstitute ergänzt.

2. Kreditgewährung an den Hausbesitz.

Des weiteren sind die Maßnahmen zum Zwecke der Hypothekenzinszahlung oder Hypothekenrückzahlung, wie sie von Kriegskreditbanken, Dahrlehnskassen, Vorschußkassen und solchen für diesen Sonderzweck eigens gegründeten Instituten getroffen werden, zu erwähnen.

III. Abschnitt.

Die Ergebnisse der wirtschaftlichen Maßnahmen.

Mit Hilfe der wirtschaftlichen Ergänzungsmaßnahmen ist es gelungen, die wirtschaftlichen Verkehrsbeziehungen zwischen Mieter, Hausbesitzer und Hypothekengläubiger aufrecht zu erhalten, wofür den greifbarsten Beweis der befriedigende Verlauf der Zinseingänge für Hypotheken liefert. Auch ist die Inanspruchnahme der Kriegskreditbanken geringfügig geblieben.

4. Teil.

Die Miet- und Hypothekeneinigungsämter.

Allgemeines.

Ein erheblicher Anteil an dem guten Gelingen obiger Maßnahmen fällt den Mieteinigungsämtern zu. Das Bedürfnis nach einer Vermittlungsstelle zwischen Mieter, Vermieter, Hypothekenschuldner- und -Gläubiger war frühzeitig hervorgetreten.

I. Abschnitt.

Die Entwicklung der Mieteinigungsämter.

Hatte es bereits vor dem Kriege in einigen Städten Mieteinigungsämter gegeben, so entwickelten sich solche Einrichtungen unter dem Gebot der Stunde an vielen Orten mit den verschiedensten Auf-

gaben; sie wurden vor allem auch der Aktion der Mietunterstützungen dienstbar gemacht.

II. Abschnitt.

Die Miet- und Hypothekeneinigungsämter nach der „Verordnung betreffend Einigungsämter vom 15. 12. 1914."

1. Aufgaben und Wirkungskreis.

Infolge der Möglichkeit der Verleihung des behördlichen Charakters rückte die Entwicklung der Mieteinigungsämter in eine neue Phase mit einheitlichem Aufgaben- und Wirkungskreis.

2. Die Bedeutung der Mieteinigungsämter.

Die Mieteinigungsämter sind überall stark in Anspruch genommen worden. Spielte schon die Bewilligung von Mietunterstützungen eine große Rolle für die Herstellung des Friedens zwischen den Parteien, so gilt das ebenso sehr von der Rechtsaufklärung. Mancher Mieter wurde dadurch vor Wohnungsnot gerettet, manchem Hauseigentümer wurde ein bestimmter Teil seiner Einkünfte gesichert.

3. Die Hypothekeneinigungsämter im besonderen.

Die Bedeutung der Hypothekeneinigungsämter bleibt aus in der Sache selbst gelegenen Gründen hinter derjenigen der Mieteinigungsämter weit zurück.

5. Teil.

Die spezielle Mieterschutz durch die Mieterschutzverordnungen.

A.

Allgemeines.

Neue Probleme des Mieterschutzes auf Grund der veränderten Wohnungsmarktlage.

Mitte des Jahres 1917 setzte eine neue Phase des Mieterschutzes ein, mit reichsrechtlichen Maßnahmen speziell für die Mieter und zwar in ihrer Gesamtheit. Anstelle des starren Rechtes tritt der Grundsatz sozialer Billigkeit. Neben die Frage des Rechtsschutzes vor Verlust der Wohnung (Kündigungsbeschränkung) tritt, mit wachsender Bedeutung, die Frage der behördlichen Mietpreisregulierung. Bedingt wurde diese neue Entwicklung durch die Veränderung der Wohnungsmarktlage infolge Einstellung der Bautätigkeit und Abnahme der Leerwohnungsziffer. Die heutige Wohnungsnot begann sich anzukündigen. Tendenzen zu oft erheblichen Mietpreissteigerungen machten sich vielerorts bemerkbar.

I. Abschnitt.

Bekanntmachung zum Schutze der Mieter vom 26. 7. 1917.

1. Anfang der Beschränkung der Kündigungen und Mietpreissteigerungen.

Obige Bekanntmachung versetzte den Mieter in Orten, in denen Mieteinigungsämter bestanden, in die Lage, der Kündigung ebensosehr wie einer unangemessenen Mieterhöhung, allerdings nur insoweit, als diese durch Kündigung erzwungen werden sollte und konnte, durch Einspruch entgegenzuwirken.

2. Wirkung der Mieterschutzverordnung vom 26. 7. 1917, weitere Mietpreissteigerungen.

Sie versagte im wesentlichen, aus mannigfachen Gründen. Weitere Mietpreissteigerungen waren die Folge.

3. Mittel und weitere Vorschläge zur Regulierung der Mietpreisbildung.

Zunächst griffen wieder die stellvertretenden Generalkommandas ein. Die Tagung der Mieteinigungsämter nahm Stellung zur Verbesserung des Mieterschutzes.

II. Abschnitt.

Ausgestaltung des Mieterschutzes gegen Verlust der Mieträume.

1. Einleitendes.

In der Folge treten der Schutz vor Raumentziehung und der Schutz gegen Mietpreisüberteuerung deutlicher getrennt in der praktischen Behandlung hervor.

2. Schutz gegen Kündigung und kündigungslosen Ablauf des Mietverhältnisses durch die Mieterschutzverordnung vom 23. 9. 1918, 22. 6. 1919.

Der Schutz gegen die Kündigung wird auch gegen den kündigungslosen Ablauf eines Vertrages statuiert. Durch die weitere Einführung des Genehmigungssystems für Kündigung und kündigungslosen Ablauf eines Mietvertrages wird ein zweifacher Mieterschutz geschaffen, wobei das Genehmigungssystem nur für Notstandsbezirke gilt.

3. Erweiterter Schutz auf Grund des § 5a der Mieterschutzverordordnung vom 22. 6. 1919 und des Wohnungsmangelgesetzes vom 11. 5. 1920.

Da selbst die bisherigen Bestimmungen nicht überall ausreichten, wurde durch die Blankettbestimmung des § 5a die Handhabe zu einem verstärkten Mieterschutz geschaffen.

4. Bewährung und Ausgestaltung des Schutzes gegen Raumentziehung.

Die Entscheidung allein nach billigem Ermessen ließ im Laufe der Zeit das Verlangen nach bestimmten Entscheidungsgrundsätzen

dringend hervortreten. Dieses und das Bestreben nach Vereinfachung des Verfahrensvielerlei führte neben anderem zu einer Fortentwicklung, die ihren Niederschlag zunächst in dem Entwurf eines Gesetzes über Mieterschutz und Mieteinigungsämter fand.

B.

I. Abschnitt.

Die Technik der Mietpreisbeschränkung.

Genau so wie für den Schutz vor der Raumentziehung war für den Erfolg der Mietpreisregulierung auch der Schutz gegen kündigungslosen Ablauf eines Vertrages erheblich.

Das Genehmigungssystem für Kündigung und Ablauf in den Notstandsbezirken gewährte einen stärkeren Schutz gegen unkontrollierte Preissteigerungen und sicherte an sich eine größere Einheitlichkeit der Steigerungen. Die gefährlichste Lücke wurde erst geschlossen, als auch der Abschluß eines jeden Vertrages, mit dem neuzuziehenden Mieter sowohl wie mit dem alten, der behördlichen Preiskontrolle unterstellt werden konnte.

Auch für die Preisregulierung bestand zum Schaden für die Einheitlichkeit der Entwicklung ein zweifaches Recht, je nachdem ein Notstand vorlag oder nicht.

II. Abschnitt.

Die Mietpreishöhe gemäß der Mieterschutzverordnung.

Obwohl gewisse amtliche Richtlinien für die Preisbemessung gegeben waren, geschah diese grundsätzlich nach billigem Ermessen. Ein angemessener Mietpreis soll innegehalten werden.

III. Abschnitt.

Mietsteigerungen bis Ende 1919.

Die im Rahmen des bisherigen Mieterschutzes bis Ende 1919 zugelassenen bezw. vorgenommenen Mietsteigerungen wichen z. T. zu einem sehr erheblichen Ausmaße von einander ab. Sie erreichten teilweise relativ enorme Höhen.

IV. Abschnitt.

Die preußische Höchstmietenpolitik.

Allgemeines.

Zur Bekämpfung obiger Erscheinung gelangten Höchstmieten zur Einführung. Die preußische Höchstmietenanordnung führt die Mietbemessung in völlig neue Bahnen.

1. Die sozialpolitischen und volkswirtschaftlichen Absichten der preußischen Höchstmietenanordnung.

Absicht der Höchstmietenanordnung ist:

1. der verstärkte Kampf gegen die unangemessene Mietsteigerung,

2. die Niedrighaltung der Grundstücksspekulation zwecks Nutzbarmachung des flüssigen Kapitals für die Neubautätigkeit und Produktivgestaltung der Mieten zur Abwehr des Häuser- und Wohnungsverfalls, mit Hilfe des Zuschlagsystems.

2. Die Auswirkung der preußischen Höchstmietenanordnung.

a) das Prinzip der Friedensmiete vom 1. 7. 1914.

Die Friedensmiete vom 1. 7. 1914 ist Basis der Höchstmietenpolitik. Aus in der Sache gelegenen Schwierigkeiten heraus wurde das Prinzip der Friedensmiete vielerlei Durchkreuzungsgefahren ausgesetzt.

b) Der Schematismus des prozentualen Teurungszuschlages und dessen mangelnde Anpassungsfähigkeit.

Der Schematismus und die mangelnde Anpassungsfähigkeit des prozentualen Teuerungszuschlagssystems bedeuteten eine schlimme Gefahr für den Hausbesitz und die Mietenpolitik.

c) Der Mißerfolg in der Instandsetzungsfrage.

In der Instandsetzungsfrage ist die Höchstmietenanordnung den wirtschaftlichen Voraussetzungen der Reparaturvornahme keineswegs gerecht geworden, sodaß sie hier zu einem Mißerfolg führte.

Schluß.

Die untersuchten Mieterschutzmaßnahmen sind nur als Notmaßnahmen zu werten. Die Mietenpolitik hat zwar den Mieter vor Ausbeutung geschützt, ja die Mieten außerordentlich niedrig gehalten, aber die Wohnweise unseres Volkes hat sich gleichzeitig außerordentlich verschlechtert und die Wohnungsnot hat ungeheure Ausmaße angenommen.

Ein dauerndes Festhalten an den bisherigen Verordnungen war deshalb nicht zu verantworten.